

发展中国家改革趋势与我国面临的挑战

夏冰

70年代底至80年代初,全球公开打出改革旗号的仅我国等少数几个国家。而到了90年代,世界性的改革特别是发展中国家和地区的改革风起云涌,如火如荼。势头最猛的是亚洲及太平洋地区。这一地区实施改革的国家已占一半以上。改革的重点是转换体制,搞活经济,扩大开放,引进外资,发展外贸,增加创汇,致力振兴民族工业,加速与国际经济接轨。发展中国家改革的兴起和开放的扩大,既增强了第三世界的经济实力、逐步改变世界经济分布失衡的格局,为我国进一步推进改革,扩大开放提供了更多的可资借鉴的经验,但同时也使我们的企业在引进国际资本、竞争国际市场、提高外贸效益等方面面临强劲挑战。

发展中国家改革的趋势

与我国的改革一样,发展中国家的改革已有良好开端,得到了实惠。为了扩大改革成果,增强经济活力,许多国家和地区正采取新的措施,使改革向广度延伸,向深度推进。主要反映在:

由零星改革向集中改革发展

发展中国家过去的改革一般都是零碎分散的,尽管初有成效,但不成气候。因此许多国家都注意到集中改革的问题。例如,朝鲜开始与我国一样,先在一郡一市小范围内进行改革,现在已扩大到某一地区、某一领域的大范围改革。过去由国家有关方面,甚至是州、市有关方面提出不同的改革措施,各自为政,政令不通,而现在则由国家统一管理,制定宏观的改革方案和要求,使分散的内耗性的改革向集中统一的方向发展。科威特在海湾战争结束后,为了加快经济发展,也由战前零散改革向集中改革过渡。为了加强这方面的工作,科政府组成了经济改革委员会。这个委员会由第二副首相兼财政大臣纳赛尔·鲁赞直接领导,包括工商大臣、石油大臣、中央银行行长和私营企业的代表组成。委员会根据国家的整体战略制订经济改革的具体措施。

由浅层改革向深度改革发展

发展中国家的改革不仅是满足于刺激经济的增长,而且在不断加强探索,向价格、税收等深层次问题开刀。越南在80年代中期开始实质性改革,经过几年的探索积累了经验,进入90年代决定全面深化改革。今年以来,越南在敏感的价格方面实行了较大幅度的改革。越南政府认为,近阶段除了电力、铁路运输、邮电通信、自来水供应等仍实行统一价格,化肥、汽油实行最高限

价,大米、原油实行最低限价外,其余商品价格将全部放开。危地马拉政府于今年4月推出新的税务制度,对税务法、增值税、所得税和出口税进行全面改革,主要包括取消出口补贴,建立增值税退还制(增值税7%,退税3.5%);加强对逃税者的法律制裁。哥斯达黎加将推出“税务效益”改革,包括把销售税从10%提高到15%;对自然人的赢利性活动和企业固定资产征收2%的税;取消对金融开支和利息的减税,增加税收的透明度等等。从发展中国家的深层改革趋势看,既有利于增强经济的杠杆作用和国家调控能力,但同时也容易冲击正常的经济活动,但经济学家认为这是建立新的价格、税收机制的必然阵痛。

由孤军单进向配套推进发展

许多发展中国家过去试图从某一方面某一层率先改革,待其取得明显成效和成功经验后再行推进。但实践证明,改革是一个综合性的系统工程,仅靠某一方面、某一层次的单向突进,犹如金鸡独立,孤掌难鸣。因此,发展中国家正在向综合改革、配套改革方向推进。例如,韩国政府在继续扩大对外开放的同时,从今年起,搞好引资机制的同步改革:大幅度放宽外国人购买房地产的限制;取消“引进外资审议会”的机构,外商只需经过有关部门的书面确认,即可在韩国投资;废除有关“资金使用计划书”的规定;简化外商投资手续,受理外商投资申报的时间将从30天缩短到10天;建立“外商投资专用工团”,以促进吸引外资工作的进一步开发。又如朝鲜,在决定兴办自由贸易区的同时,改革相应的招商制度,陆续发布了《自由经济贸易法》、《外国投资企业和外国人税法》、《外汇管理法》、《土地租赁法》、《外国投资法》等涉外法规,为朝鲜引进外资铺平了道路。

由急功近利向注重长效努力

试图通过改革尽快促进国家经济的发展,几乎是实施改革的发展中国家的共同愿望。因此,过去的改革主要反映在急功近利式的现实改革上,这种改革以一时显效而赢得民众支持。但随着时间的推移,急功近利式的改革弱点逐步暴露。有鉴于此,发展中国家把注意集中到长效改革的研究和推进上来。例如,老挝在引进外资问题上正在研究制定一部新的投资法。新投资法与现行法律的一个主要不同点是,不再明文规定外商投资期限,外商可视发展需要而自由延长投资期限。同时投资政策也不再向易于迅速见效的纺织、食品、服装等行业倾斜,而是鼓励外商向造船、汽车、钢铁、电力等瓶颈产业投资。为争取欧美、日本等发达国家的长期稳定投资,韩国政府于今年修订《引进外资法》,允许外国投资者向韩国外汇银行、韩国产业银行和韩国开发银行提出投资申请,改变以往外商只能在韩国银行(即韩国中央银行)一家提出投资的做法。印度尼西亚为长期有效地吸引外资,致力于投资环境的改善,除改善硬环境外,着力改善软环境,如改革银行管理体制,允许外资银行开展金融业务;改革股票市场,对股票公开发行的限制条件放松了,外国人被允许持有股份公司上市股的49%;废除复杂的出口许可证制度等,吸引外商对印尼的长远投资。

由政府行为向法人行为转换

发展经济重要的是搞活企业,这已成为多数发展中国家的共识。因此,改革的取向逐步由政府行为向法人行为过渡。首先是改革人事管理制度。韩国废除了过去以工作年限作为职工晋升和提高工资基准的人事“年功制度”,而代之以工作能力和实际成果决定员工职务升降的

“人才拔擢制度”。这一改革已体现出越来越明显的优越性,促使过去一直受政府意志左右的在人事管理上最保守的金融界,也获得了自由任用人才的权力。其次是改革经营管理制度。例如,巴基斯坦在投资及外汇领域取消政府对外国投资的批准手续,除了军火、造币、高爆炸药品以及放射性物品等必控领域外,外资企业被允许拥有百分之百的经营自主权,外国客商在巴基斯坦境内投资的企业同样可以从事出口贸易和转口贸易活动。

我国企业面临的强劲挑战

从某种程度上说,发展中国家特别是亚洲国家的改革大多是受我国改革的影响。这对我国改革来说,既是一个有力的推进,同时也是一种强劲的挑战。

首先,区域性经济的发展使竞争加剧,我国扩大出口面临越来越多的挑战

过去许多发展中国家大多是经济薄弱,工业落后,外贸萧条,只能进口工业制成品,而极少出口制成品。因此,我国与这些国家保持着较大的进出口贸易。而现在,这些国家工业的迅速发展,不仅实现了许多工业品自给有余,而且开始部分出口国外。这一方面使我国的相当一部分产品出口这些国家,受到关税、价格和数量的多重限制,另一方面他们的产品已批量出口国外,且与日俱增,又直接影响到我国产品在其他国际市场内的占有份额。这种双重挑战使我国扩大对发展中国家乃至整个国际市场的出口贸易,面临越来越大的困难。例如,由于东南亚国家出口导向型发展模式而带动民族工业发展的成功,继而南亚、拉美和非洲的许多发展中国家都转而采取这一模式,并通过改革外贸体制,改革外汇管理,放宽外汇留成,利于企业引进设备和技术,促进了民族工业的进一步发展,迅速扩大出口规模,增加创汇效益。印度就是典型例子。从1993年起,印度通过改革外贸体制后,调动企业出口创汇积极性,连续2年保持20%左右的出口增长率,出口额分别达到222亿美元和270亿美元。印度只是其他发展中国家外贸出口大幅增长的缩影。由于印度等其他发展中国家与我国经济结构相类似,产品替代性强,特别是纺织、轻工、食品、机械等产业可直接与我国企业竞争市场,因而带来很大压力。

其次,国际资本多头分流,我国吸引外资难度加大

过去的几年,由于观念和思维上的差异,许多发展中国家还没有意识到利用外资发展民族经济的重要,引资力度不大,竞争不太激烈,加之我国多年的改革开放使投资环境明显改善,许多方面优于其他发展中国家,国际资本大量涌进我国。而现在和将来,发展中国家通过改革,观念越来越开放,思维越来越宽广,经济越来越发展,环境越来越改善,加上一些国家在政治、经济、社会等各方面固有的优势,对发达国家的投资者颇具诱惑力,国际资本会越来越多的流向其他的发展中国家。

事实上,我国尽管目前实际吸引外资居发展中国家第一位,但我们的人均占有和递增幅度却远远低于其他国家。例如,墨西哥只有1亿人口,而近几年引进的外资高达700多亿美元,人均引资700美元,而我国12亿人口,累计引资不过1000亿美元,人均不足100美元。而类似墨西哥这般富有引资竞争力的发展中国家将越来越多。这意味着将有更多的发展中国家与我们共争国际社会有限的可投资本,加之发达国家经济复苏所需大量资金投入,资金竞争之激烈,由此可见一斑。

第三,人才竞争加剧,技术外流现象不容忽视

发展经济最根本的因素是人,最富启动力量的是科学技术。发展中国家改革的扩大,不仅改善了经济条件,更主要的是创造了吸引人才的良好环境。过去许多发展中国家经济贫穷,条件很差,人才奇缺,国内人才留不住,国外人才引不进,科学技术十分落后。而现在,这些国家提倡科技立国、人才兴邦,大力改善基础条件,创造吸引人才的软硬环境,收到明显成效。例如,东盟国家以优厚待遇,大量吸引香港、台湾省、日本和我国人才,而加勒比地区国家则千方百计吸引美国和欧洲人才,从而使大批的国际人才涌进这些国家,先进的科学技术也随之流入这些国家。

经济学家和社会学家都如是预言:21世纪,我国既面临稳定国内人才的压力,也面临引进国际人才的竞争。近几年来,我国人才特别是许多技术业务人才,不仅继续流向美国、西欧、日本,而且也开始流向泰国、新加坡、马来西亚和越南等国家。因而人才政策和科技政策将面临新的挑战。

当然,发展中国家通过改革而获得更快更好的发展,有利于世界经济繁荣,也有利于我国加强和扩大与世界各层次国家,特别是广大发展中国家发展经济、技术和贸易合作,开辟更加广阔的发展空间。问题在于我们应正视挑战,把握机遇,善于总结借鉴发展中国家成功的改革经验,不断拓宽改革思路,加大改革力度,扩大改革成果,变挑战为机遇,化压力为动力,塑创新的适应国际经济竞争的生存发展机制,使我国产业经济永远处于不败之地。

面对未来挑战的对策思路

第一,应考虑逐步将我国的经济改革,特别是周边地区的经济改革与发展中国家改革相接轨

从发展共同利益的角度认识问题,我国的经济改革与发展中国家特别是周边国家的改革有许多相通之处,甚至有着密切相关的联系。把我国的经济改革,或者说区域性的改革与周边国家改革相衔接,既有利于我们加强与周边国家和地区的联系与合作,使我国的改革有一个更好的国际环境,也有利于搞活我国周边地区的改革开放,加快发展外向型周边经济。90年代以来,自亚太地区成立 APEC 组织(亚太地区经济合作部长会议)后,不同层次的区域性的经济合作组织不断涌现。除 1993 年 1 月成立的东盟自由贸易区外,东北亚经济圈、湄公河流域经济圈正在发展形成,西亚经济合作组织也在酝酿发展之中。这些区域性经济合作本身就是改革的产物,当然也需要用改革的观点去认识它和对待它。

亚太地区的许多区域性经济合作组织与我国东西南北的边境地区水土相连,基础相似,有很大的相融性。而且周边国家和国际经济组织也希望我国参予多边合作,加强经济联系,发挥经济互补作用。我们应当抓住这些区域性经济合作组织崛起和发展的机遇,加快周边地区的经济改革,扩大周边省、市、县、区的经济权限。除国家参予国际性的合作外,还应鼓励这些省、市、县、区与区域性经济合作组织发展经济、技术关系,在坚持互惠互利、共同发展的原则下,不仅要积极参予国际分工,而且要在许多方面发挥核心作用,掌握区域合作的主动权,利用外部条件,加快发展经济。主要应在边贸市场,建立和健全关税、工商管理及其法律法规上多做些探

索,并注意与周边国际相衔接,积极创造条件,逐步向经贸、管理一体化方向发展。

第二,研究分析我国改革与海外改革的异同,借鉴国际经验,拓宽改革思路

毫无疑问,我国改革先于多数发展中国家和地区,改革成效也十分显著。但是许多国家特别是一些后起之秀的发展中国家,成功的改革对于我们也有很多可资借鉴的东西,如与我国相邻的越南既改革物价,又抑制通货膨胀,避免了经济生活的严重震荡;如加纳对非重要的国有企业实行多成份共存制改组,利用社会力量搞活国有企业,取得明显成效;如墨西哥出售长期亏损的部分国营企业,活化沉淀的国有资产,以创办新兴产业企业;如摩洛哥试行外债转投资,减缓外债压力,吸引外国投资等,这些经验对我国加快改革和巩固改革成果都有积极的参考价值。

因此,从中央到地方,都应组织人员,重视研究发展中国家的改革经验,并结合国情和地方实际,进行课题研究,解决改革开放和经济发展中的一些突出问题,如稳定物价,抑制通货膨胀问题;开放金融市场,改革财政税制问题;稳定国内人才,吸引国外人才问题;改善经济环境,发展科技事业问题等,把别人的经验变成我们的东西,使我们的改革不断有新的内容和新的突破,更快更好地进行下去。

第三,深化改革的重点应放在扩大开放上,加快与国际经济接轨

扩大对外开放,把我国经济与世界经济融为一体,应成为我国未来改革的一个重要取向。

在扩大对外开放上,首先应给沿海地区及其开放城市以更多的探索权。从目前情况看,沿海与内地已没有多大的政策性区别,就是说,沿海地区已失去政策优势。政策上的趋同性对促进整个中西部地区的平衡发展无疑重要。但从整体上说,改革仍要有新的突破、新的发展,而这种突破不可能在面上一下子展开,仍需搞“试验田”式的探索。而沿海地区及其开放城市对国际经济界仍有很大的吸引力,应继续利用这种优势探索更多的改革路子。例如,可在沿海的开放城市办几个自由港、自由贸易区,移植港、澳、台的经验,并加以完善提高。在取得经验的基础上,逐步向沿江、沿边地区的重点城市扩大延伸。例如,江苏省与新加坡合作,建立中新苏州工业园区,移植新加坡管理经验,提高外资利用水平,就是很好的尝试。

其次在改革开放的运作上逐步接轨国际经济。我们要大力引进外资,同时也要走向国际,创办跨国公司。从国际经验看,没有一个发达国家是单纯引进资金而不输出资本的。单在国内发展无法参予国际循环,当然也无法驾驭国际市场。泰国、韩国、新加坡的许多企业集团都是一边引进外资,一边输出资本,靠双向启动、内外齐上而发展起来的。著名的正大集团、三星集团在海外都有上百个分支机构。我国首都钢铁公司亦已跨出国门,实行吸引外资与输出资本相结合,直接投资与购买外国企业相结合,使首钢成为真正的大型跨国集团公司。我们应当总结这方面的经验,在发展跨国经济上迈出较大步伐。同时要扩大开放产业,包括交通、通信、金融、信息产业,都可以向外商开放,利用外资,加快发展瓶颈产业。

第四,规范引资政策法规,进一步改善经济环境

应当承认,我国目前的外资政策法规还不够完善,政出多门,莫衷一是;而有的方面则缺乏法律法规,外资企业发生问题无法追究,中外双方利益,尤其是我方得不到保障。

一方面应借鉴韩国和土耳其的经验,根据国际惯例,结合本国国情,制订完整规范的外资